Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening

Handreikingen voor gemeentelijke plattelandsontwikkelingen

Colofon

Deze publicatie is een productie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten in samenwerking met de Taskforce Multifunctionele Landbouw.

Tekst
Ir. H. Wieringa, Land & Co
I: www.landco.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:
Mw. drs. K.J.E. Sleeking MBA, VNG afd. Ruimte en Wonen
Mw. mr. M. van Steenis, VNG afd. Ruimte en Wonen
Mw. M.E. Vennevertloo MSc, VNG afd. Ruimte en Wonen

Opmaak:
Chris Koning, VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
T: 070 373 8020
E: informatiecentrum@vng.nl
I: www.vng.nl

Taskforce Multifunctionele Landbouw
Oude Meije 20
3474 KM Zegveld
T: 0172-407702
I: www.multifunctionelelandbouw.nl

Januari 2011

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Basisinformatie over multifunctionele landbouw 9

3 Bouwstenen voor sturing in de gemeentelijk beleid en ruimtelijke ordening 19

4 Toepassing in structuurvisies 27

5 Toepassing in bestemmingsplannen 35

6 Toepassing bij toetsing 48

Bijlagen:

Bijlage 1 Nevenfuncties in structuurvisies, punten van onderzoek bij de kernthema's 56

Bijlage 2 Overzicht jurisprudentie 62

Bijlage 3 Relevante publicaties 66

3

1 Inleiding

Aanleiding en doel

Multifunctionele landbouw is het begrip dat uitdrukking geeft aan de maatschappelijke vraag naar nieuwe activiteiten op het platteland, die meestal (maar niet altijd) verbonden zijn aan de agrarische bedrijfsvoering.
Het is belangrijk om goed zicht te hebben op de effecten van deze 'nieuwe activiteiten' op de kwaliteit van het landelijk gebied. Het landelijk gebied is gebaat bij een zorgvuldige afweging tussen het bewaken van waarden en het mogelijk maken van activiteiten.

Deze publicatie geeft informatie over de effecten van nieuwe activiteiten 'bij de boer' en over de relatie van nevenactiviteiten met de agrarische bedrijfsvoering.

Status en reikwijdte

De informatie uit deze publicatie kan worden toegepast bij gemeentelijke beleidsafwegingen en bij het maken van plannen op het terrein van ruimtelijke ordening, economie en milieu. Er wordt een methode aan-

gereikt om effecten van activiteiten van multifunctionele landbouwbedrijven inzichtelijk te maken. De publicatie is niet bedoeld voor toetsing van bestaande situaties of voor vergunningverlening; daarvoor dient de geldende wet- en regelgeving met haar eigen beoordelingskader.

Voor wie?

De publicatie is bedoeld voor beleidsmedewerkers en juristen van gemeenten.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst het fenomeen multifunctionele landbouw: de maatschappelijke betekenis en de verschillende vormen van multifunctionele landbouwbedrijven en nevenactiviteiten. De gemeente kan sturing geven aan de wijze waarop multifunctionele landbouw zich in haar landelijk gebied ontwikkelt. De centrale vraag is steeds hoe de gewenste effecten van de nevenactiviteiten op de omgeving zoveel mogelijk te verzilveren en ongewenste effecten zoveel mogelijk te voorkomen zijn.
Hoofdstuk 3 biedt de eerste bouwstenen voor beleid: de zorg voor samenhang tussen ruimtelijke schaalniveaus en tussen inhoudelijke thema's (zoals landschap, natuur, economie, welzijn). De structuurvisie vormt het belangrijkste instrument om het gemeentelijk beleid rond multifunctionele landbouw te bepalen.
Hoofdstuk 4 vermeldt wat daarbij belangrijke aandachtspunten zijn. Het bestemmingsplan legt de gekozen koers uit de structuurvisie vervolgens vast.
De werkwijze voor het bestemmen van de nevenactiviteiten komt in hoofdstuk 5 aan de orde.
Het laatste hoofdstuk geeft aanwijzingen om een initiatief voor een nevenactiviteit te toetsen, zowel inhoudelijk als procesmatig.

is een tip of verwijzing

ROYAL

2 Basisinformatie over multifunctionele landbouw

2.1 Wat is multifunctionele landbouw?

Multifunctionele landbouw is als begrip geïntroduceerd om aan te geven dat landbouw en landbouwbedrijven méér doen dan landbouwproductie. In de periode na 1950 zette de landbouw vooral in op specialisatie en differentiatie. Als reactie hierop zetten veel boeren en tuinders sinds de jaren negentig juist in op verbreding en verdieping (het terughalen van activiteiten uit de keten naar het agrarisch bedrijf) om meerwaarde op hun bedrijf te creëren.

Multifunctionele landbouw gaat volgens de Taskforce Multifunctionele Landbouw (zie hierna) over echte landbouwbedrijven die er activiteiten bij doen die op een agrarisch bedrijf thuis horen, of er gemakkelijk passen. Het gaat om natuur- en landschapsbeheer, dag- en verblijfsrecreatie, educatie, opvang in de zorg, verkoop van eigen of streekproducten en ook kinderopvang.

Maatschappelijke betekenis

De meerwaarde van nevenactiviteiten voor de maatschappij is divers. Zo dragen ze bij aan welzijn en zorg, het kweken van besef van de oorsprong van voedsel, natuurbegrip en regionale sociale versterking. En niet als laatste geven ze plezier en zingeving voor de ondernemers en hun gezinnen.

De aard en omvang van de nevenactiviteiten lopen per bedrijf sterk uiteen. Sommige bedrijven hebben enkele tientallen bezoekers, andere wel 100.000 bezoekers per jaar. De macro-economische betekenis van de activiteiten is in 2007 en 2009 onderzocht:

Tabel 1 Totaaloverzicht omzetschattingen voor 2007 en 2009[a]

Sector		Aantal bedrijven		Totaal omzet in mln. euro	
		2007	2009	2007	2009
Zorgboerderijen		756	870	45	63
Agrarische kinderopvang		20	64	4	14
Boerderijverkoop	Met winkel	1.100	1.400	70	93
	Andere afzetkanalen	1.750	850	19	39
Agrarische natuurbeheer		13.700	13.660	90	79
Recreatie & toerisme	Verblijfsrecreatie	1.450	1.340	42	56
	Dagrecreatie	1.570	1.444	50	65
Educatie		500	500	1,5	1,7
Totaal				**322**	**411**

a) Het totaal aantal multifunctionele bedrijven is niet de som van de aantallen per sector. Meedere bedrijven hebben meer dan een multifunctionele activiteit.

Bron: Roest et al. (2010)

Per bedrijf zijn de gemiddelde verdiensten voor natuurbeheer en educatie het laagste, van 2.000 tot 20.000 euro/jaar. Zorg, kinderopvang, verkoop en recreatie kunnen serieuze neventakken zijn met een omzet tussen 20.000 tot 100.000 euro/jaar.

Terugblik op het beleid

Een tijd lang beschouwde de overheid werkzaamheden als kaasverwerking, ijsbereiding van eigen melk, drogen van uien of trekken van witlof, gewoon als 'landbouw'. Het kamperen bij de boer en de verkoop van eigen producten in de schuur was toen zelden een groot vraagstuk.

Naarmate de maatschappelijke vraag naar dit soort activiteiten groter werd, en daarmee de intensiteit en de omvang ervan, nam de behoefte aan nieuwe beleidskeuzen toe. De eerste beleidskeuzen richtten zich meestal op vrijkomende of overtollige gebouwen. Het beleid stond het gebruik daarvan toe met als doel ongewenste ontwikkelingen te voorkomen (beter iets toestaan dan leegstand met handhavingsproblemen) of cultuurhistorische gebouwen een zinvol gebruik te geven. Dit leidde tot het begrip 'verbreding'. Het leidde ook tot de veronderstelling dat het ging om tijdelijke, niet bedrijfsmatige activiteiten en dat het wellicht ging om een overbrugging naar bedrijfsbeëindiging.

In 1996 besloot de Europese Unie om multifunctionele landbouw vast te leggen als ontwikkelingsrichting: een platteland waarin de landgebruiker niet alleen voedsel produceert maar ook een bijdrage levert aan leefbaarheid, schoon milieu, biodiversiteit en drinkwater. Niet de primaire voedselproductie staat daarbij voorop, maar het maatschappelijk samenspel ('cross compliance'). Dit werd vastgelegd in het Verdrag van Cork.

De noodzaak om een helder plattelandsbeleid te voeren, volgt daarom enerzijds uit maatschappelijke behoeften en anderzijds uit Europees plattelandsbeleid.

De Taskforce Multifunctionele Landbouw

In 2008 stelde het kabinet de Taskforce Multifunctionele Landbouw in met als doel bij te dragen aan de ontplooiing van agrarische bedrijven, aan hun ondernemerschap en marktperspectief, en aan betere beleidsinformatie en regelgeving.

@ Een deel van de activiteiten die een agrarisch bedrijf ontplooit, valt binnen de normale 'gastvrijheid' van het bedrijf. Denk aan een open dag, een excursie met collega's, het bieden van een kampeerplek aan stagiaires. Pas als deze activiteiten structureel worden en een inkomstenbron gaan vormen, is er sprake van een professionele neventak.

2.2 Vormen van multifunctionele landbouw

2.2.1 Kenmerken en schaalniveaus

De Taskforce Multifunctionele Landbouw typeert multifunctionele landbouw met drie onlosmakelijk verbonden kenmerken:

1 **economisch** het is een rendabele exploitatie-eenheid (bedrijf) met:
2 **maatschappelijk** regionale verbondenheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid via nevenactiviteiten, door:
3 **ruimtelijk** exploitatie van agrarische gronden en zorg voor de ruimte.

Multifunctionele landbouw speelt op drie schaalniveaus:

Gebied het multifunctionele landbouwgebied met een mix van typen landbouwbedrijven. Hier gaat het over de relatie van landbouwbedrijven met de gebiedswaarden (het landschapstype of de gebiedsbestemming)

Bedrijf het multifunctionele landbouwbedrijf met de gronden. Hier gaat het over de bijdrage van het bedrijf aan de gebiedswaarden door de grondexploitatie, over de vraag of de nevenactiviteiten met de agrarische productie zijn verbonden en over de maatschappelijke bijdrage van de nevenactiviteiten;

Erf en gebouw het erf van het multifunctionele landbouwbedrijf met het gebruik voor de nevenactiviteiten. Hier gaat het over aspecten van omvang van nevenactiviteiten, gebruik van gebouwen, de ruimtelijke behoefte en omgevingsaspecten van verkeer, milieu en 'landschap'.

Beleid per schaalniveau

De gemeente moet of kan op elk schaalniveau een – gemeentespecifieke – keuze maken over de invulling van de multifunctionele landbouw, als onderdeel van haar plattelandsbeleid. Elk schaalniveau kent namelijk eigen afwegingen, die steeds voortbouwen op de afwegingen van een hoger schaalniveau (zie ook hoofdstuk 3).

Multifunctionele landbouw kan de juiste scherpte krijgen als de gemeente voor een (deel)gebied bepaalt wat de economische, maatschappelijke en ruimtelijke doelen zijn, en aanwijzingen geeft op het niveau van erf en gebouw. Hoe duidelijker de doelstellingen voor een gebied zijn, hoe specifieker multifunctionele landbouwbedrijven deze doelen een regionale invulling kunnen geven. Dit is essentieel voor multifunctionele ondernemers; zij zijn immers gebaat bij regionale diversificatie.

2.2.2 Vormen van multifunctionele landbouwbedrijven

Er zijn vier soorten bedrijven die onder multifunctionele landbouw zijn te rekenen:

1 *Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit toevoegt en dat verbindt met de agrarische productie*

   De nevenactiviteit kan sterk voortbouwen op de feitelijke agrarische productie. Er is één 'verhaal', zoals logeren bij de boer of kaasmakerij met winkel en museum, waarbij de boer/boerin het gezicht is en waarbij de nevenactiviteiten door boer/boerin of medewerkers worden verzorgd.

   Deze vorm wordt algemeen beschouwd als het ideaaltype van multifunctionele landbouw. Hij sluit aan bij een normale ketenfunctie en publieksfunctie van agrarische bedrijven. Bij deze vorm speelt vooral de vraag waar de grens ligt van wat tot de normale agrarische bedrijfsvoering kan worden gerekend, en dus binnen de regelgeving van het agrarische bedrijf kan vallen.

2 *Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit facilitair toevoegt*

   De nevenactiviteit kan ook als facilitaire voorziening worden ingebracht: het bedrijf verhuurt een deel van een gebouw. De ruimten

worden door derden gebruikt, die al dan niet 'iets' doen met de aanwezigheid van landbouw en platteland (zoals verhuur aan groenadviseur, losstaande kinderopvang of kanoverhuurbedrijf). Deze vorm ontstaat vaak vanuit het beleid rond 'vrijkomende agrarische bebouwing'.

3 *Het volwaardige agrarische bedrijf met meerdere hoofdtakken*
Het bedrijf exploiteert de gronden als één van de inkomens en ontplooit daarnaast andere volwaardige bedrijfsactiviteiten. De nevenactiviteit is economisch, ruimtelijk en strategisch uitgegroeid tot een tweede of derde hoofdtak. Deze vorm van bedrijven groeien uit tot 'plattelandscentra' of gemengde bedrijven.

4 *Het 'niet-volwaardige agrarische bedrijf', de stoppende boer of burger*
Er zijn veel grondeigenaren die het erf, de gebouwen en gronden voor agrarische activiteiten en nevenactiviteiten gebruiken vanuit bedrijfsmatig of hobbymatig uitgangspunt, of als 'decor' of ondersteuning van hun beroep. Ook de 'rustende boer' en de 'opvolgende burger-boer' is een veel voorkomende vorm. Die laatste is te zien als een deeltijdagrariër die de gronden bedrijfsmatig maar niet volwaardig exploiteert. Zij lijken daarmee sterk op startende agrariërs (en zijn dat soms ook).

2.2.3 Typen van nevenactiviteiten

De bekendste hoofdtypen van nevenactiviteiten van agrarische bedrijven kunnen zijn:

- natuur- en landschapsbeheer
- zorglandbouw
- dag- en verblijfsrecreatie
- educatie
- kinderopvang
- verkoop van eigen producten
- energieproductie.

Ook nevenactiviteiten die agrarische bewerkingen uit de keten terughalen naar het bedrijf zijn te rekenen tot multifunctionele landbouw: dro-

gen, sorteren, verpakken, sierstukjes maken, mestbewerking, transport, handel enzovoorts.

De nevenactiviteiten variëren sterk in omvang: in ruimte, tijdsbeslag en kosten/baten. Voor het erf en gebouwen wordt vaak onderscheid gemaakt in activiteiten met een:

A Ondergeschikte of ondersteunende omvang
   Veel agrarische bedrijven zijn graag gastvrij en vanuit die drijfveer ontvangen ze schoolklassen, de knotploeg of houden een open landbouwdag. Ook de inzet van enkele 'hulpboeren' of het aanbod van een slaapplek voor stagiaires vallen onder de normale agrarische activiteit. Deze omvang van nevenactiviteiten is in feite een kenmerk van elk agrarisch bedrijf en is niet als verbreding of multifunctionele landbouw te typeren (zie 2.2.2).
B Nevengeschikte omvang
   De nevenactiviteit biedt een kans en opstap voor een tweede inkomen. De activiteit kan wel of niet gerelateerd zijn aan de hoofdfunctie, of er kan sprake zijn van gemengde activiteiten (zie 2.2.2). Van een nevengeschikte omvang is sprake als de activiteit uit zichzelf behoeften en effecten creëert, zoals bijvoorbeeld blijkt uit zelfstandige externe werving. Dit type nevenactiviteit kan ontstaat vanuit een ondergeschikte activiteit.
C Zelfstandige omvang
   De nevenactiviteit kan de (gewenste) omvang krijgen van een tweede zelfstandige activiteit, alsof het een hoofdactiviteit is die aan een andere hoofdactiviteit is gekoppeld.

Het gaat dus om een flinke diversiteit aan nevenactiviteiten naar aard en omvang, die bovendien aanzienlijke verschillen in bedrijfsstijlen kennen. Om de effecten van een activiteit te bepalen, zijn zowel het type als de omvang en invulling belangrijk. De aandachtspunten bij bijvoorbeeld 'kinderopvang' zijn standaard te benoemen (veiligheid, verkeer, gebouw, opleiding), maar de effecten zijn pas in kaart te brengen als de invulling bekend is.

2.2.4 Hoofd- of nevenfunctie in ruimtelijke en milieuwetgeving

Bij een nevenactiviteit of nevenfunctie is er een hoofdfunctie, in dit geval de agrarische productie. Het vaststellen van de hoofdfunctie wordt in elke wet- en regelgeving verschillend gedefinieerd.

Voor de ruimtelijke ordening is de hoofdfunctie die functie, die de belangrijkste bedrijfsmatige gebruiksfunctie van de gebouwen en gronden is. De hoofdfunctie is meestal vastgelegd in het bestemmingsplan. Het 'bedrijfsmatige' wordt getoetst met economische kengetallen voor de bedrijfsmatige opzet en, indien nodig, de volwaardige omvang.

NB: Het bepalen van hoofdfuncties versus nevenfuncties wordt vaak verward met inkomensverhouding van functies. Dit is niet relevant. Een 'nevenfunctie' die ter plekke minder ruimte nodig heeft – of zelfs helemaal geen ruimte – en die geen noemenswaardige ruimtelijke effecten heeft, kan soms meer inkomen opleveren. Voorbeelden zijn de handel op de termijnmarkten door een agrariër, of de baan/bedrijf van de partner.

In de Wet milieubeheer (Wm) is de hoofdfunctie gekoppeld aan gebouwen en erf en niet aan agrarische gronden. De hoofdfunctie is verwoord in het begrip 'één inrichting', dat is: een technisch-economisch en organisatorisch samenhangend geheel.

2.2.5 Vier aandachtspunten

Bij het maken van beleidskeuzen rond multifunctionele landbouw zijn er enkele bijzondere aandachtspunten.

1 Multifunctionele maatschappij
  Het toevoegen van nevenfuncties aan een hoofdfunctie is een brede maatschappelijke ontwikkeling. Multifunctionele gebieden zijn dan ook niet beperkt tot plattelandsgebieden. Centrumgebieden in steden, bedrijfsterreinen en sommige woonwijken zijn in bepaald opzicht ook multifunctionele gebieden. Steeds meer bedrijven voegen

'nevenactiviteiten' toe aan hun hoofdbedrijfsvoering: de bouwmarkt die fietsen verkoopt en kinderopvang heeft, de boekhandel die een eetcafé exploiteert. Ook het thuiswerken en het aanbieden van diensten vanuit de woning nemen toe.

In de stedelijke context is het gebruik van onderzoeks- en analysemethoden zoals distributieplanologisch onderzoek, behulpzaam bij het maken van ruimtelijk-economische beleidskeuzen. Een dergelijke, gestructureerde aanpak kan in plattelandsgebieden ook heel zinvol zijn.

2 Grondgebonden

Multifunctionele landbouw is vooral van belang voor grondgebonden landbouw: de landbouw die gronden exploiteert en nodig heeft. Immers, via de gronden draagt het bedrijf met de nevenactiviteiten bij aan ruimtelijke kwaliteit en aan de maatschappelijke betrokkenheid van de landbouw.

Maar ook niet-grondgebonden bedrijven (intensieve veehouderij, glastuinbouw) kennen nevenactiviteiten. Die vinden dan in de gebouwen plaats: in overtollige gebouwen of als onderdeel van de veestal of de kas. Voorbeelden zijn de skybox, de demonstratieruimte of de demonstratiekantine bij paardenfokkerijen. In geval van deze niet-grondgebonden bedrijven is de (beleids)vraag relevant in welke mate zij bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.

3 Nevenactiviteit en bouwgrond

Het platteland heeft veel te bieden aan activiteiten met een buitenkarakter of met decentrale/kleinschalige vestigingen van bijvoorbeeld de zorg, recreatie, koeling of bewerking.

Het is belangrijk daarbij te bedenken dat:

- het toestaan van nevenactiviteiten tot effect kan hebben dat landbouwgronden buiten de grondmarkt blijven. Daarmee kunnen ze de grondprijs opdrijven en de beschikbaarheid voor de zittende agrarische bedrijven verkleinen;
- het meewerken aan nevenactiviteiten als onderdeel van decentrale vestigingen kan leiden tot de verleiding het platteland te zien als goedkope bouwgrond.

4 Landgoed als multifunctioneel model

Het traditionele landgoed is te zien als een ‘oude’ vertegenwoordiger van multifunctionele landbouw, in de wijze van samenhang en verbinding van agrarische exploitatie, maatschappelijke inbedding en ruimtelijke kwaliteit. In beleid- en regelgeving heeft het landgoed dan ook een bijzondere positie. Hiervan is te leren voor multifunctionele landbouw.

3 Bouwstenen voor sturing in de gemeentelijk beleid en ruimtelijke ordening

Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) regelt de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten, en wijzigt procedures.

Structuurvisies

Ruimtelijke beslissingen worden afzonderlijk op landelijk, regionaal en lokaal niveau genomen. Sinds 1 juli 2008 stellen de Rijksoverheid, provincies en gemeenten elk een structuurvisie op. Hierin staan de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Voorheen waren deze te vinden in de planologische kernbeslissing (van de Rijksoverheid), het streekplan (van de provincie) en het structuurplan (van de gemeente).

AMvB, provinciale verordening en bestemmingsplan

In de AMvB Ruimte (de AMvB Ruimte is nog een ontwerp) stelt de rijksoverheid de nationale belangen vast die moeten doorwerken in r.o.-beleid van provincies en gemeenten, zoals ruimte voor grote rivieren

en Nationale Landschappen. Via de provinciale verordeningen Ruimte stellen provincies vast wat zij van provinciaal belang vinden opdat de gemeenten deze opnemen in de gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen.

Standaardisering

Het bij de Wro behorende Besluit 'Regeling standaarden ruimtelijke ordening' geeft het systeem van standaarden in de ruimtelijke ordening aan: (a) Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten (STRI), (b) Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO) en (c) Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

Op internet

Om de ruimtelijke ordening in Nederland toegankelijker te maken, zijn alle gemeenten, provincies en ministeries sinds 1 januari 2010 verplicht om nieuwe ruimtelijke plannen op internet te zetten. De plannen moet zowel op de eigen website als op ruimtelijkeplannen.nl staan.

3.1 Samenhang als basis voor sturing van nevenfuncties

In het gemeentelijk beleid worden belangen afgewogen en wordt sturing gegeven aan initiatieven. Het is daarvoor nodig te weten wat de effecten van deze initiatieven zijn op de aanwezige en gewenste waarden van een gebied of op de doelen voor dit gebied.
Waarden en doelen zijn in de regel ingedeeld in groot aantal kernthema's en subthema's:

1	Landschap	landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand
2	Natuur	biodiversiteit, habitat, soorten
3	Water	grondwater, oppervlaktewater, waterbeheer
4	Cultuurhistorie	bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie
5	Milieu	geluid, stof, geur, verspreiding, leefklimaat
6	Infrastructuur	verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen

7	Gezondheid	externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid
8	Sociale context	demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, WMO)
9	Economie	werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/inkomen

Van groot naar klein

Een belangrijk uitgangspunt bij het maken van beleidsafwegingen rond nevenactiviteiten is te zorgen voor samenhang: tussen schaalniveaus en met ander beleid. Daarbij geldt het principe 'van groot naar klein'. Zo houden de gemeentelijke afwegingen rekening met de beleidskaders van het rijk en de provincies. Ook het beleidsinstrumentarium dat de gemeente heeft om te sturen loopt van hoog naar lager schaalniveau. Zoals gesteld (2.2.1) werkt het beleid rond multifunctionele landbouw op drie schaalniveaus: gebied, bedrijf met gronden en erf met gebouwen. Deze niveaus sluiten aan bij de schaalniveaus van de instrumenten van de ruimtelijke ordening: de structuurvisie, het bestemmingsplan en de inrichting/bouwvergunning.

Tabel 2 Keuze inzet gemeentelijke instrumenten ruimtelijke ordening

Thema **Schaalniveau**	**Landschap** **Natuur** **Water** **Cultuurhistorie** **Infrastructuur**	**Milieu** **Gezondheid** **Sociale context**	**Economie**	
Gebied				Structuurvisie -> Bestemmingsplan Vergunningverlening
Bedrijf en grond				Structuurvisie Bestemmingsplan Vergunningverlening
Erf en gebouw				Bestemmingsplan Bouwbesluit Vergunningverlening
	Ruimtelijke uitwerking meest bepalend	Sociale uitwerking meest bepalend	Economische uitwerking meest bepalend	

Een ander uitgangspunt is te zorgen voor voldoende samenhang tussen thema's. Het leggen van verbindingen is immers een wezenlijk kenmerk van gemeentelijk beleid. In het schema is een mogelijke koppeling tussen thema's gegeven.
De thema's van multifunctionele landbouw (landschap, natuur, water, enzovoorts) sluiten nauw aan bij het concept van duurzaamheid dat vaak terugkomt in het gemeentelijk milieubeleid. Duurzaamheid is het zorgen voor samenhang van People, Planet en Profit. Door thema's met elkaar te verbinden, kan het geheel meer zijn dan de som van de delen.

3.2 Relaties tussen kernthema's en nevenfuncties

Bij de beleidsafweging of keuze om medewerking aan een type nevenactiviteit te verlenen, zijn de bovengenoemde thema's – kernthema's – bepalend. Die zijn in de tabel aangeduid met een K.
Het mee wegen van de kernthema's is vooral van belang bij beleidskeuzen. Om te onderzoeken welke nevenactiviteiten wel of niet gewenst zijn in een gebied, vormen deze kernthema's de belangrijkste invalshoek: welke effecten zijn op dit thema te verwachten?
De overige thema's zijn vooral bepalend voor de uitwerking. Ze komen terug in 'regels' en bij de toetsing van een aanvraag.

Tabel 3 Kernthema's per nevenactiviteit

Nevenfunctie, voorbeeld	Landschap	Natuur	Water	Cultuur historie	Milieu[1]	Infrastructuur	Gezondheid	Sociale context	Economie
Landschap- en natuurbeheer	K	K							K
Verkoop streekproducten						K			K
Zorglandbouw								K	
Dagrecreatie op erf					K	K			K
Verblijfsrecreatie, kampeerboerderij	K				K				K

Nevenfunctie, voorbeeld	Land-schap	Na-tuur	Wa-ter	Cul-tuur histo-rie	Mi-lieu[1]	Infra struc-tuur	Ge-zond-heid	Soci-ale con-text	Eco-no-mie
Kinderopvang					K	K		K	
Educatie, ex-cursies, skybox									
Servicedien-sten						K			

1 Milieu: een K omdat geurhinder bepalend is

In de volgende tabel zijn de onderwerpen per thema aangegeven, zoals die gebruikelijk zijn het gemeentelijk beleid.

Tabel 4 Onderwerpen per beleidsthema

Landschap (landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand)	
gebied	indeling landschapstypen: van historisch naar gewenste typen; structuurbepalende elementen
bedrijf met gronden	onderdeel van landschapstype c.q. van landschapssysteem
erf en gebouwen	streekeigenheid of niet: beeldkwaliteit erf, gebouw en groen; welstand gebouw; maatvoering en situering
Natuur (biodiversiteit, habitat, soorten)	
gebied	abiotisch systeem; spreiding en afhankelijkheid soorten
bedrijf met gronden	soorten en landschapselementen/gronden als habitat
erf en gebouwen	natuurinrichting van erfbeplanting en gebouwen
Water (grondwater, oppervlaktewater, waterbeheer)	
gebied	watersysteem, waterbeheereenheden, waterwinning, functies van het watersysteem voor ecologie etc.
bedrijf met gronden	afhankelijkheid watersysteem
erf en gebouwen	opvang, zuivering en afvoer; gebruik (drink)water
Cultuurhistorie (bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie)	
gebied	gebieden verwachtingswaarde archeologie, gegevens historische geografie
bedrijf met gronden	relatie bodemarchief
erf en gebouwen	kenmerken bouwhistorie

Milieu (geluid, stof, geur, verspreiding, leefklimaat)	
gebied	geurvisie obv Wgv; Nb-wet ammoniak; plan-m.e.r.
bedrijf met gronden	afstandsindicaties
erf en gebouwen	afstandsindicaties en normen wetgeving.
Infrastructuur: verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen	
gebied	verkeerstypologie wegen en deelgebieden, verkeerscapaciteiten; leidingstraat, externe veiligheid;
bedrijf met gronden	externe ontsluiting/route bereikbaarheid, doelgroepvervoer
erf en gebouwen	interne ontsluiting, aansluiting wegennet, vervoersmiddelen, parkeren; leidingsstroken/aansluiting parkeren
Gezondheid (externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid)	
gebied	veeconcentratiegebieden
bedrijf met gronden	grondgebondenheid
erf en gebouwen	volgt wettelijke vereisten
Sociale context (demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, WMO)	
gebied	samenspel demografie en voorzieningen; samenwerkingen
bedrijf met gronden	continuïteit/opvolging, lokale arbeid/werk/zorgwerk, continuïteit bedrijven omgeving: zie milieuwetgeving
erf en gebouwen	veiligheid, gastvrijheid, streekeigenheid, zorg inrichting
Economie (werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/inkomen)	
gebied	economische profielen deelgebieden; samenwerkingen
bedrijf met gronden	bedrijfsmatig/rendement, (lokale arbeid/werk/zorgwerk)
erf en gebouwen	arboveiligheid (volgt wettelijke vereisten)

4 Toepassing in structuurvisies

4.1 Rol structuurvisie

Structuurvisies van provincies en gemeenten hebben in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een duidelijke positie gekregen. In de Wro is een helder onderscheid gemaakt tussen visievorming in de structuurvisies, de beleidsregels in de provinciale verordening en het bestemmingsplan. Aan de structuurvisie worden in de wet geen vormvereisten gesteld (behoudens de gebiedsbepaling, de zogenoemde geometrische plaatsbepaling). De structuurvisie heeft een brede, integrale opzet. De motivatie en beleidskeuzen mogen verder reiken dan de ruimtelijke ordening, maar moeten voldoende richting geven aan de uitwerking in het bindende instrument: het bestemmingsplan.

Voor het maken van beleidskeuzen rond nevenfuncties is de structuurvisie op de volgende wijzen van belang:

- Multifunctionaliteit erkennen als brede beweging
  Verbreding met een mix van bedrijfsactiviteiten (met regionale markt) is een nieuwe marktstrategie, naast specialisatie (met schaalvergroting en mondiale markt). Belangrijke consequentie van de

regionale marktstrategie is dat bedrijven nevenactiviteiten zullen kunnen ontplooien. En ook non-profit organisaties spelen hierop in. Het is daarom handig dat een structuurvisie nevenactiviteiten als een basisgebruik van elke functie erkent en afweegt.
Deze ontwikkeling van verbreding is niet uniek voor de landbouw en het buitengebied (zie hoofdstuk 1). Structuurvisies voor stedelijk en landelijk gebied zouden ook meer op elkaar kunnen aansluiten.

- Structuurvisies echt benutten voor beleidskeuzen
  Structuurvisies voor stedelijke gebieden sturen de ontwikkelingen in het gebied gericht aan naar hun aard en omvang, zoals het aantal vestigingen. De beleidskeuzen worden ondersteund met economisch en distributieplanologisch onderzoek, dat ook in relatie wordt gebracht met vestigingsfactoren en het gemeenteprofiel.
  Dit soort onderzoek is voor het buitengebied ook bruikbaar om proactief in plaats van vooral reagerend richting te geven aan de ontwikkeling van bijvoorbeeld recreatie, horeca en kinderopvang. Het helpt om heldere keuzen te maken en die in goede regels neer te leggen. Het accent komt zo te liggen op het stimuleren van gewenste nevenfuncties in plaats van het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Het voorkomt ook precedentwerking.
  NB: de kansen voor nevenfuncties bouwen nu vaak voort op het knelpunt van 'vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen' (vab). De motivatie hierbij is vaak gericht op het voorkomen van ongewenst gebruik van lege gebouwen en minder op het bevorderen van wenselijke functies. 'Vab' als vertrekpunt biedt onvoldoende antwoord op de dynamiek van nevenfuncties.
- Jurisprudentie: noodzaak visie.
  De noodzaak om keuzes te maken in een structuurvisie wordt ondersteund door jurisprudentie (zie bijlage 1). Jurisprudentie stelt helder dat maatschappelijke, ethische en sociale doelen en strategische keuzen (rond profilering gemeente, beleid horeca, voorzieningen, winkels enzovoorts) nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Ze mogen dienen als motivatie voor ruimtelijke keuzen in de structuurvisie. Ze kunnen niet als afwegingscriteria in bestemmings-

planregels worden opgenomen. Dit onderstreept het belang van de structuurvisie als richtinggevend beleidsdocument.

4.2 Onderzoek en keuzen rond nevenactiviteiten of nevenfuncties

In de structuurvisie moet beargumenteerd en gemotiveerd worden waarom agrarische bedrijven wel bepaalde activiteiten als nevenfuncties kunnen starten, en andere grondeigenaren niet. Het is belangrijk hiervoor een aantal zaken te onderzoeken. Die worden hieronder toegelicht.

4.2.1 Nevenfunctie verbonden aan hoofdfunctie

In 2.2 werden vier typen van multifunctionele landbouw of verbreding benoemd. De nevenfunctie heeft daarbij steeds wel of geen relatie met agrarische productie.

1 Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit toevoegt en verbindt met de agrarische productie;
2 Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit facilitair toevoegt;
3 Het volwaardige agrarische bedrijf met meerdere hoofdtakken;
4 Het 'niet-volwaardige agrarische bedrijf', de stoppende boer of de burgerboer die wat gronden exploiteert en (neven)activiteiten onderneemt.

Het hangt van de gemeentelijke analyse en uitgangspunten af welk type in welk gebied thuishoort of daar gewenst is. Zoals eerder is toegelicht:

- Typen 1 en 3 sluiten het meest aan bij gebieden waar landbouw en nevenfuncties een logisch geheel zijn en moeten blijven, bijvoorbeeld de cultuurlandschappen.
- Type 2 sluit het best aan bij beleid rond vrijkomende bedrijfsgebouwen, bijvoorbeeld in te zetten in bebouwingsclusters of linten.
- Type 4 kan worden overwogen in gebieden waar ook andere grondeigenaren een grote bijdrage leveren aan zorg voor het platteland, zoals verwevingsgebieden.

@ In paragraaf 6.1.3 is een toets opgenomen om na te gaan of de nevenactiviteit gerelateerd is aan de agrarische hoofdfunctie.

4.2.2 Kernthema's voor nevenfuncties in structuurvisies

Voor elke nevenfunctie zijn enkele beleidsthema's – kernthema's – bepalend voor de beleidsafweging (zie hoofdstuk zie 3.2). Die kernthema's gaan over het belangrijkste positieve effect van de activiteit, of juist het belangrijkste effect dat tegengegaan moet worden. In de ruimtelijke ordening gaat het steeds om deze twee kanten van de medaille:

- positieve stimulering: is de nevenfunctie op zich gewenst? De agrarische bedrijfsvoering is afhankelijk van het buitengebied en heeft daarom hier haar bestaansrecht. In Nederland is het principe: er is een bouwverbod in het buitengebied maar de landbouw die gronden nodig heeft, is een uitzondering.

en (daarna):

- tegengaan nadelige ruimtelijke effecten: zijn er effecten op de omgeving die niet gewenst zijn en die maken dat de nevenactiviteit niet gewenst is? Voorbeelden: te veel extra verkeersdruk, te veel nieuwe gebouwen (verstening), te ingrijpende landschapsverandering (nieuwe natuur of camping).

Structuurvisies kunnen zich beperken tot de kernthema's die bepalend zijn voor de keuze of het om een gewenste ontwikkeling gaat. De uitwerkingsvereisten zijn voor een structuurvisie niet bepalend.

Tabel 3 Kernthema's per nevenfunctie

Nevenfunctie, voorbeeld	Landschap	Natuur	Water	Cultuur historie	Milieu[1]	Infrastructuur	Gezondheid	Sociale context	Economie
Landschap- en natuurbeheer	K	K							K
Verkoop streekproducten						K			K
Zorglandbouw								K	
Dagrecreatie op erf					K	K			K
Verblijfsrecreatie, kampeerboerderij	K				K				K
Kinderopvang					K	K		K	
Educatie, excursies, skybox									
Servicediensten						K			

1 Milieu: een K omdat geurhinder bepalend is.

2 Zie hoofdstuk 3/tabel voor de onderwerpen van onderzoek.

De onderwerpen van onderzoek richten zich dus vooral op de vragen die van belang zijn voor het schaalniveau van 'het gebied' uit de tabel bij 3. De onderzoeksvragen die relevant zijn voor de nevenactiviteiten zijn uitgewerkt in bijlage 1.

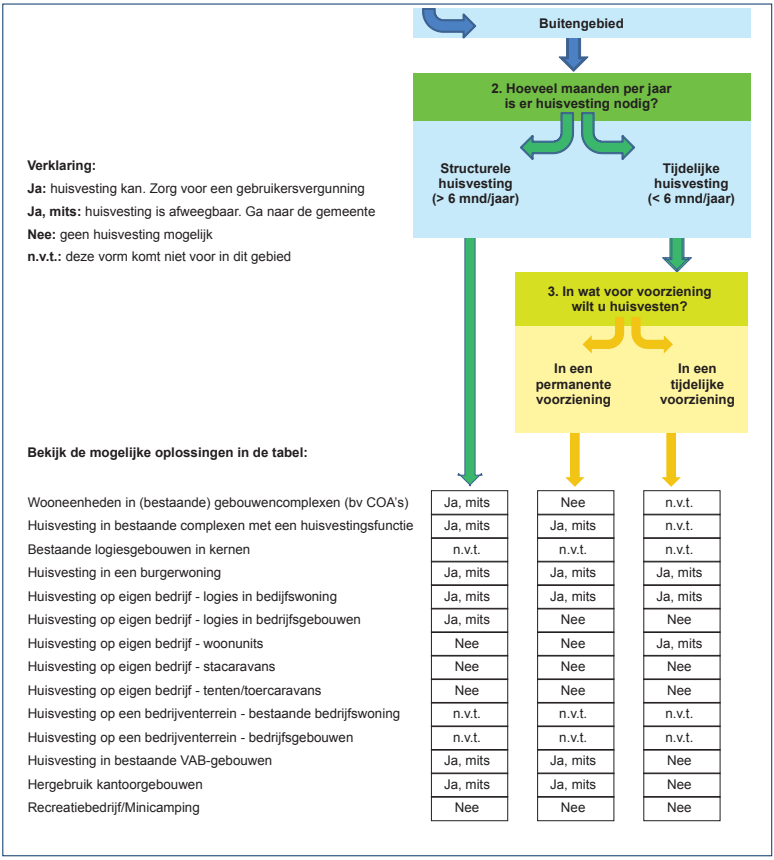
In bijlage 'Nevenfuncties in structuurvisies; onderzoek kernthema's' zijn de onderzoeksvragen bij het schaalniveau 'gebied' aangegeven.

In hoofdstuk 5 wordt een nieuwe indeling van nevenactiviteiten voorgesteld voor de bestemmingsplanregels. De indeling is gebaseerd op de effecten van de nevenactiviteiten.

4.2.3 Van nevenfunctie naar hoofdfunctie?

Een nevenfunctie is per definitie gerelateerd aan een hoofdfunctie. In de praktijk kan de hoofdfunctie wegvallen of de nevenfunctie voor de ruimtelijke ordening een hoofdfunctie worden. Structuurvisies spelen een belangrijke rol bij de beleidskeuze wat te doen met de nevenfunctie als de hoofdfunctie stopt: is de nevenfunctie op die plek dan als hoofdfunctie gewenst? Deze vraag is namelijk het beste op het niveau van de structuurvisie te beantwoorden. Het voorkomt dat de vraag wordt doorgeschoven naar de discussie in een procedure rond het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan leidt het beëindigen van de hoofdfunctie immers tot gewijzigd gebruik, en dus tot een procedure voor bestemmingswijziging.

In de tabel in 4.2.2 maakt het voor de kernthema's niet uit of er sprake is van hoofd- of nevenfunctie, en van landbouw of geen landbouwbedrijf.



Wooneenheden in (bestaande) gebouwencomplexen (bv COA's)	Ja, mits	Nee	n.v.t.
Huisvesting in bestaande complexen met een huisvestingsfunctie	Ja, mits	Ja, mits	n.v.t.
Bestaande logiesgebouwen in kernen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Huisvesting in een burgerwoning	Ja, mits	Ja, mits	Ja, mits
Huisvesting op eigen bedrijf - logies in bedijfswoning	Ja, mits	Ja, mits	Ja, mits
Huisvesting op eigen bedrijf - logies in bedrijfsgebouwen	Ja, mits	Nee	Nee
Huisvesting op eigen bedrijf - woonunits	Nee	Nee	Ja, mits
Huisvesting op eigen bedrijf - stacaravans	Nee	Nee	Nee
Huisvesting op eigen bedrijf - tenten/toercaravans	Nee	Nee	Nee
Huisvesting op een bedrijventerrein - bestaande bedrijfswoning	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Huisvesting op een bedrijventerrein - bedrijfsgebouwen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Huisvesting in bestaande VAB-gebouwen	Ja, mits	Ja, mits	Nee
Hergebruik kantoorgebouwen	Ja, mits	Ja, mits	Nee
Recreatiebedrijf/Minicamping	Nee	Nee	Nee

Voorbeeld Beslisboom in thema-structuurvisie: Arbeidsmigranten 2008 van de gemeente Someren.

LMC

5 Toepassing in bestemmingsplannen

5.1 Wro en doorwerking in de structuurvisie

Leidend voor het bestemmingsplan is uitsluitend datgene te regelen 'dat nodig is voor een goede ruimtelijke ordening', zoals de Wro dat stelt. De formele vertrekpunten voor elk bestemmingsplan liggen naast de vereisten van de Wro in de bevindingen van jurisprudentie (zie bijlage 2) en in de aanwijzingen voor de methodiek (zie kader over standaardisering).

Het bestemmingsplan bouwt voort op de beleidskeuzen die in de structuurvisie zijn gemaakt. Hierin staan de wezenlijke en integrale beleidskeuzen. Bij de uitwerking van het bestemmingsplan kan blijken dat aanvullende beleidskeuzen nodig zijn. Aanbevolen wordt dit via een aanvulling van de structuurvisie (zie ook het kader over thema-structuurvisies) te laten vaststellen.

Standaardisering

Het bij de Wro behorende Besluit 'Regeling standaarden ruimtelijke ordening' stelt eisen aan de regels en de verbeeldingen van het bestemmingsplan. De standaarden in de ruimtelijke ordening zijn:
(a) Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten (STRI)
(b) Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO)
(c) Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

De SVBP reikt een systematiek aan voor codering en digitalisering. De SVBP (overigens net als de voorgangers 'Op dezelfde leest' en 'Kleuren en Tekens') is bedoeld als systeem van codering, schrijfwijzen, woordkeuze, kleurstelling en kaartaanwijzingen. Het is niet juist de SVBP te zien als een verplichte codering die moet worden gekopieerd en overgetekend, en die geen ruimte zou laten voor maatwerk of eigen bestemmingscategorieën.
Het systeem biedt mogelijkheden voor het adequaat bestemmen van multifunctionele landbouw; in de huidige 'standaarden' komt het begrip niet voor.
Voor multifunctionele bedrijvigheid is van belang dat de systematiek een keuze afdwingt van de hoofdfunctie (Agrarisch). Bij bedrijven die gelijkwaardige 'nevenfuncties' hebben, kan de bestemming mogelijk 'gemengd bedrijf' zijn. Wordt een andere functie de hoofdfunctie, met de landbouw als nevenfunctie, dan is die andere hoofdfunctie leidend in de bestemming, zoals Recreatieve doeleinden of Maatschappelijke doeleinden. Bij dat laatste dient de agrarische bedrijfsvoering via een duidelijke bestemmingsomschrijving als nevenfunctie voldoende ontwikkelingsmogelijkheden te behouden.

Voor elke (neven)functie kan het bestemmingsplan de volgende onderdelen regelen:

a gebruiken / bouwen
b grond / gebouwen
c landbouw / niet-landbouw gerelateerd
d materieel / procedureel sturen
e kwalitatief / kwantitatief sturen.

a. Gebruiken / bouwen

Elke (neven)functie kan in het gebruik worden gestuurd op:

- het gebruiken
- het verbouwen binnen bestaand of geregeld bouwvolume
- de uitbreiding van bebouwing binnen bouwblok, bouwvlak of bestemmingsvlak
- vergroting bouwblok of bouwvlak voor nieuwe bebouwing of erf.

Verbouwing binnen het bestaande volume komt overeen met een gebruiksverandering.

b. Grond / gebouwen

Binnen de agrarische bestemming wordt altijd onderscheid gemaakt tussen bouwblok (erf) en land, ofwel: bebouwd en onbebouwd. Voor land gelden andere regels in de vorm van gebruiksvoorschriften met het stelsel van aanlegvergunningen. Structureel medegebruik, zoals een jaarlijks evenement in een weiland, maar ook de wekelijkse survivaltrainingen, dient te zijn opgenomen in het bestemmingsplan, vanwege het structurele karakter.

c. Landbouw / niet-landbouw gerelateerd

Aan de hoofdfunctie gerelateerde activiteiten zijn veelal binnen de bestemming toelaatbaar. Voor een goede ruimtelijke ordening is het nodig de mate van gerelateerd zijn aan de hoofdfunctie te benoemen. De aan het agrarisch bedrijf gekoppelde activiteiten kunnen misschien eerder en ruimer worden toegelaten dan activiteiten die ook door anderen kunnen worden verricht.

d. Materieel / procedureel

Het kan zijn dat sommige activiteiten direct ('bij recht') kunnen worden toegelaten, terwijl voor andere activiteiten nog een procedure moet worden doorlopen (ontheffing/afwijking e.d.). Onderscheidend is meestal de vraag of men het kan stellen zonder nadere, individuele regels. Indien activiteiten niet precies bekend zijn maar wel afweegbaar (dus niet: ongewenst), dan worden procedurele in plaats van materiële regels opgenomen.

e. Kwalitatief / kwantitatief

Bestemmingsplannen werken zo veel mogelijk met normatieve of kwantitatieve regels: oppervlaktematen, bouwhoogten, etc. Het kan wenselijk zijn om in voorkomende gevallen meer kwalitatieve regels te gebruiken. De grens van de mogelijkheden daartoe ligt in de rechtszekerheid: het bestemmingsplan moet voldoende zekerheid geven over wat wel of niet is toegestaan. Deze grenzen kunnen uiteraard worden opgezocht.

Een voorbeeld van deze keuze: in een bestemmingsomschrijving kunnen kwalitatieve elementen worden opgenomen, bijvoorbeeld: "agrarisch bedrijf = ...met inbegrip van met de landbouw samenhangende of afgeleide activiteiten van ondergeschikte betekenis". Deze kwalificatie kan overigens ook naar gebruiksvoorschriften of bouwvoorschriften worden overgebracht.

5.2 Keuzen bestemmingsplanregeling

De juridische opzet van het bestemmingsplan is een samenspel van:

- begrippen
- de gebieds- of bedrijfsbestemmingen, met indeling in nevenactiviteiten
- de keuzen rond de materiële/procedurele en kwantitatieve/kwalitatieve invulling.

Op elk onderdeel kunnen de effecten van nevenactiviteiten of multifunctionele landbouw worden meegewogen.

5.2.1 Begripsbepalingen

In bijna alle bestemmingsplannen voor het buitengebied is in de begripsbepalingen (artikel 1) het begrip 'agrarisch bedrijf' als een standaard opgenomen:

Agrarisch bedrijf: een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen (houtteelt en boomkwekerijen daaronder begrepen) en/of door middel van het houden van dieren.

Hierbij staat het woord 'bedrijf' dat gericht is op agrarische productie centraal. Voor elke bouwaanvraag dient de agrarische bedrijfsmatigheid en/of volwaardigheid van de hoofdfunctie positief te worden beoordeeld. Is er geen sprake meer van een functionerend bedrijf, dan zijn verbouw en gebruiksveranderingen voor nevenactiviteiten strijdig met de bestemmingen die bedoeld zijn voor agrarische bedrijven.

Om twijfel weg te nemen dat bij elk agrarisch bedrijf ontvangst-, verkoop- en bewerkingsactiviteiten en ruimtes voor meewerkende personen, een vast onderdeel zijn en mogen zijn, in de zin van een basisvoorziening die altijd ondergeschikt en ondersteunend is aan de hoofdfunctie, kan het 'standaardbegrip' in artikel 1 worden aangevuld met:

Agrarisch bedrijf: "….In dit bestemmingsplan wordt hieronder tevens begrepen (ruimte voor) ontvangst van bezoekers, open dagen, verkoop van eigen producten, overnachten van stagiaires, opvang voor medewerkers (ook meewerkende zorg- of hulpvragers), demonstratie, educatie, …zulks ten dienste van en behorende bij de agrarische hoofdfunctie."

Of eenvoudig:

Agrarisch bedrijf: "……..met inbegrip van daarmee samenhangende activiteiten"

Of zonder relatie met de agrarische bedrijfsvoering:

Agrarisch bedrijf: "….met inbegrip van andere activiteiten van ondergeschikte betekenis".

Overigens kan dit ook in de bestemmingsomschrijving worden toegevoegd.

Het verdient aanbeveling het begrip 'nevenactiviteit' te omschrijven. Hierin ligt reeds een keuze waartoe de nevenactiviteit dient (mate van verbondenheid met de landbouw of platteland). Mogelijk is:
Nevenactiviteiten: activiteiten die ruimtelijk in aard en omvang ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie, en die ten dienste staan van en/of onlosmakelijk verbonden zijn met de hoofdfunctie ter plekke.
Of zonder binding met de landbouwtak:
Nevenactiviteiten: activiteiten die ruimtelijk in aard en omvang ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie ter plekke.

In paragraaf 6.1.3 is een toets opgenomen om na te gaan of de nevenactiviteit gerelateerd is aan de agrarische hoofdfunctie.

Sommige nevenactiviteiten die een ondernemer op zijn agrarisch bedrijf heeft, vallen onder de noemer van 'normale gastvrijheid', zoals een open dag, incidenteel bezoek van een schoolklas.

Specifieke begripsbepalingen

Het kan handig zijn om specifieke activiteiten te definiëren in de begripsbepalingen, met specifieke regels in de bestemming. In stedelijke gebieden zijn bijvoorbeeld categorieën voor horeca gebruikelijk. Dit zou op vergelijkbare wijze voor 'eten en drinken' in het buitengebied kunnen worden gedaan. Te denken valt aan het gebruiken van regionale formules zoals de Uutbloashuuskes in de Achterhoek, Groene Hart winkels in Zuid-Holland of Hotel de Boerenkamer in Noord-Holland.

Bedrijfsmatig?
In sommige multifunctionele gebieden kan het van belang zijn uit te gaan van een agrarische bedrijfsvoering als economische drager die is gekoppeld aan het bedrijfsmatig zijn, zonder per se een volwaardig of reëel bedrijf te zijn, maar ook niet hobbymatig (zoals deeltijdboeren op bestaande boerenerven). Dit leidt tot het volgende begrip van Agrarische bedrijfsvoering: het bedrijfsmatig maar niet noodzakelijk volwaardig, voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen (houtteelt en boomkwekerijen daaronder begrepen) en/of door middel van het houden van dieren.

Horeca?
In discussies over de wenselijkheid van 'horeca' op agrarische bedrijven lopen de verschillende begripsbepalingen erg snel door elkaar. Het begrip horeca in de ruimtelijke ordening omvat het geheel van overnachten en het verschaffen van eten en drinken. Het bestemmingsplan hanteert dus een breed begrip. In de bebouwde kom heeft dit begrip vaak subcategorieën. De Drank- en Horecawet gaat uitsluitend over alcohol. Die eist dat de bestemming het nuttigen van alcohol toelaat (wat niet hetzelfde is als het vereist zijn van een horecabestemming). Het Bouwbesluit stelt voor het nuttigen van alcohol aanvullende eisen, die niet nodig zijn voor een vergaderzaal, proeverij of excursieruimte waar geen alcohol wordt genuttigd.

5.2.2 Bestemmingen

Zowel de bestaande als gewenste typen landbouw en nevenactiviteiten in een gebied hangen samen met de doelen die voor dat gebied gewenst zijn (gebiedsbestemmingen). De ruimtelijke effecten van een hoofd- of nevenactiviteit gaan vooral over de behoefte aan gebouwen op het erf en over het aantal en de aard van de verkeersbewegingen. Voor de ruimtelijke ordening is de ruimtelijke hoofdfunctie van belang. Betreft die een agrarisch bedrijf (en de bestemming die hieraan ruimte geeft) dan is uitsluitend het ruimtelijke effect van de nevenactiviteit van belang. Het inkomen van de nevenactiviteit is niet relevant.

Naast opname in het begrip (zie 5.2.1) is het raadzaam om voldoende basisruimte voor nevenactiviteiten op te nemen in de bestemmingsomschrijving opdat de 'basisvoorzieningen' niet uit beeld raken. De basisruimte is ruimtelijk begrensd, maar flexibel in gebruik. Op deze wijze kan elk agrarisch bedrijf op normale wijze flexibel zijn in haar rol als maatschappelijk betrokken bedrijf.

Normatief/kwantitatief aansturen

In geval van een normatieve of kwantitatieve aansturing kan worden gekozen voor:

- een maximaal aantal m^2 of m^3 van de bebouwing en van het onbebouwde terrein/erf,

of:

- een % van de bebouwde oppervlakte en een % van de onbebouwde oppervlakte.

Zonodig kunnen afstandsnormen worden toegevoegd.

Kwalitatief aansturen

De aard van de nevenactiviteiten (het gebruik) kan op verschillende wijzen worden opgenomen.

a **Specifiek benoemd per adres**
De bestemmingsomschrijving stelt dat op de volgende adressen de volgende (neven)activiteiten zijn toegestaan. In de ontheffing kan dan in feite een adres worden toegevoegd. In de bouwregels staan de m^2 precies vermeld per adres.
Deze methodiek is raadzaam voor kleine gebieden of heel bijzondere bedrijven waarvoor maatwerk is afgesproken. Het maatwerk kan overigens leiden tot detaillering op onderdelen waar deze detaillering niet doelmatig is, en de naleving onbedoeld bemoeilijkt.

b **Per functioneel omschreven activiteit**
Deze methodiek plaatst in de bestemmingsomschrijving een lijst van gewenste/toegestane activiteiten met meestal maximale m^2 en soms procenten. De lijst is limitatief: activiteiten die niet in de lijst staan zijn niet mogelijk, of soms wel mogelijk via ontheffing. Het

gaat bijvoorbeeld om 'kampeerboerderij', 'boerderijwinkel', of zelfs 'hoefsmederij'. Extra m^2 kunnen eventueel via ontheffing worden toegestaan.

Deze methodiek staat ook bekend als de 'positieve lijst' of 'model Zeeland'. Ze is vaak de uitwerking van beleid voor vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Daarom ontbreekt vaak de mate van gerelateerd zijn aan de agrarische hoofdfunctie.

Als voordeel van de methodiek wordt genoemd dat duidelijk is wat er mag. Nadeel is dat regels voor de genoemde flexibele basisruimte ontbreken en dat er veel (kleine basis)activiteiten zoals ontvangst van groepen, niet op de lijst staan en naleving bemoeilijken.

c **Criteria-methode of kwalitatieve typering van nevenactiviteiten**

De criteria-methode wordt regelmatig gebruikt bij de ontheffing of afwijking: er worden criteria genoemd zonder normatieve of kwalitatieve richting. Dit zijn criteria zoals landschappelijke inpassing, geen verkeersaantrekkende werking, of geen belemmering agrarische bedrijven in de omgeving. In de praktijk biedt dit soms te weinig richting bij de toetsing van de ontheffing.

De criteria kunnen ook wèl kwalitatief en soms normatief ingevuld worden. Bijvoorbeeld: nevenactiviteiten zijn gewenst voor zover ze:

- gerelateerd zijn aan de agrarische bedrijfsvoering, en
- bijdragen aan de gebiedsdoelen van landschap, natuur, cultuurhistorie en landbouw.

Deze methode doet recht aan de strategie van ontwikkelingsplanologie.

d **Bundeling naar gelijksoortige effecten**

Activiteiten zijn in de bestemmingsbeschrijving te groeperen naar hun ruimtelijk belang of effect, en dus naar hun samenhang met de gebiedsbestemming. In deze methodiek gaat het niet om de beschrijving van de activiteit zelf, maar om gemeenschappelijke effecten die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening. Deze aanpak is goed te combineren met het gebruik van richtinggevende criteria voor de ontheffing of afwijking (zie bij c).

Voorbeelden van een bundeling zijn:

1. focus op de verkeerseffecten en de maximale oppervlakte van het gebouw.

   In gebieden waar het gewenst is om de verkeerseffecten te sturen, kan gestuurd worden op het aantal m2 van een bedrijf. Dat begrenst het aantal bezoekers. Het type activiteit waar zij voor komen is dan niet meer relevant. Hoofdgroepen van bestemmingen zijn – los van de basisvoorzieningen die elk bedrijf heeft om 'gastvrij' te kunnen functioneren:

   - het verblijven van mensen voor zorg, verblijfsrecreatie of werk in daartoe bestemde gebouwen.

   In gebieden die meer verkeersbewegingen aankunnen, bovendien:

   - het bieden van dagrecreatieve en educatieve mogelijkheden op erf en met medegebruik van agrarisch functionerende gebouwen en met recreatief en educatief medegebruik van agrarische functionerende gronden.

2. focus op de sociaal-economische aspecten.

   Dan zijn de volgende hoofdgroepen te onderscheiden – ook hier los van de basisvoorzieningen die elk bedrijf heeft om 'gastvrij' te kunnen functioneren:

   - dagrecreatieve en educatieve activiteiten (toelichting: type bezoekersboerderij)
   - verblijfsrecreatieve activiteiten in gebouwen en/of op erf/gronden (toelichting: aansluiting op toeristisch beleid)
   - activiteiten van zorg, kinderopvang en dienstverlening (toelichting: aansluiting op prioriteiten welzijn, zorg en sociale dienstverlening)
   - activiteiten van verkoop boerderijproducten en van verschaffen van eet- en drinkgelegenheid.

   Het nuttigen van alcohol en het begrip horeca uit het bestemmingsplan vereist een goede afstemming die niet altijd aanwezig is: zie kader en voorbeeld.

Ondersteunende horeca

Horeca in bestemmingsplannen omvat het overnachten en het verschaffen van eten en drinken (in de begripsbepalingen). Soms is in het begrip ook het woord 'bedrijf' of 'bedrijfsmatig' opgenomen. Daarmee wordt benadrukt dat de ondernemer met horeca een inkomen probeert te verwerven via een bedrijfsmatige opzet. Vanuit het Bouwbesluit worden ruimten beoordeeld. Ruimten waarin alcohol wordt genuttigd moeten aan meer eisen voldoen dan ruimten waarin eten en drinken zonder alcohol wordt genuttigd. De Drank- en Horecawet (DHW) gaat over alcohol. De gemeente mag een DHW-vergunning (dus alcohol) afgeven in ruimten waarvan de bestemming het toestaat. Er bestaat dus niet zoiets als 'een horecavergunning', al wordt voor horecabedrijven de omgevingsvergunning vaak zo aangeduid.

Wat betekent dit voor ondersteunende horeca in de bestemmingsplanregels?

- Het (doen) nuttigen van koffie, lunch, versnapering of avondmaaltijd als service en onderdeel van een andere nevenactiviteit zoals recreatie of zorg, is geen bedrijfsmatige horeca. Net zoals kantines, is dit type 'horeca' te zien als een basisvoorziening.
- Het verschaffen van eten en drinken als zelfstandige nevenactiviteit voor een (tweede) inkomstenbron moet vanwege de ruimtelijke effecten als zodanig worden afgewogen. Het verschaffen van eten en drinken als inkomstentak kan op vergelijkbare wijze worden afgewogen als de neventakken van bijvoorbeeld kinderopvang, zorglandbouw of camping.
- Bij beide vormen van het nuttigen van eten en drinken is alcohol een belangrijke variant. Formeel moet in beide situaties het gebouw voor het nuttigen van alcohol voldoen aan het Bouwbesluit c.q. Gebruiksbesluit. Het betrekken van het onderwerp 'nuttigen van alcohol' leidt ook tot een betere afweging van veiligheids effecten (verkeer) en tot aansluiting bij het 'horecabeleid' (afstemming feesten bij de 'gewone' horeca). Het is daarom raadzaam om bij beleidsdiscussies over horeca het type horeca en het aspect alcohol

expliciet te maken. In de bestemmingsplanregels kan de koppeling met alcohol indirect worden gelegd door 'het verschaffen van eten en drinken' te koppelen aan een bepaalde activiteit zoals dagrecreatie, of aan het karakter van overdag zoals dagrestaurant tot 20 uur.

De gemeente Oss maakt in bestemmingsplan buitengebied onderscheid tussen

a zelfstandige horeca
   - expliciete horecabestemming
   - 'zwaarste' vormen in buitengebied uitgesloten.

b horeca als nevenactiviteit
   - is een 'extern gerichte functie die in omvang ondergeschikt is aan een andere functie'
   - soms rechtstreeks toegestaan als bestaande activiteit bij enkele agrarische bedrijven en burgerwoningen.

c horeca als ondersteunende activiteit
   - richt zich op gebruikers/bezoekers van een terrein/gebouw met een andere functie
   - soms rechtstreeks toegestaan: bij verblijfsrecreatie en sport
   - soms pas na ontheffing en onder voorwaarden toegestaan: bij kleinschalige nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven. Of ontheffing mogelijk is, hangt af van de aard van de nevenactiviteit (verblijfsrecreatie, dagrecreatie, sport) en van de aard van het gebied (niet in log's (landbouwontwikkelingsgebieden) en landbouwlinten).

In geval van omschakeling van (voormalige) agrarische bedrijven naar onder andere verblijfsrecreatie als hoofdfunctie (inclusief ondersteunende horeca) geldt:

- alleen na wijziging van het bestemmingsplan en onder voorwaarden
- of wijziging mogelijk is, is afhankelijk van de aard van de activiteit en de aard van het gebied
- omschakeling naar zelfstandige horeca is niet toegestaan.

6 Toepassing bij toetsing

6.1 Nieuw initiatief: beleidsinhoudelijk

Bij het afwegen van de mogelijkheden voor een agrarisch bedrijf of voor een locatie om nevenactiviteiten te ontplooien, zijn de structuurvisie en het bestemmingsplan bepalend. Over het algemeen worden de volgende inhoudelijke stappen doorlopen:

Stap 1 Toetsing aan structuurvisie:

- is er voldoende beleid voor het initiatief wat betreft de kernthema's (zie 3.2)
- vaststellen van het al dan niet compleet zijn van de gebiedsdoelen in relatie tot (effecten van) nevenactiviteit

Stap 2 Toetsing aan structuurvisie of bestemmingsplan:

- onderbrengen in lijst van groepen van nevenactiviteiten of andere indeling in het bestemmingsplan

Stap 3 Eventueel vaststellen van de hoofdfunctie en volwaardigheid (zie 6.1.1) en de mate van gerelateerd zijn met de landbouw (zie 6.1.2)

Stap 4 Uitwerken van het initiatief naar de doelen van de bestemming en in kwalitatieve en kwantitatieve detailleringen.

In veel gevallen kan stap 1 van toetsing aan de structuurvisie worden overgeslagen als er een bestemmingsplan is dat hierop is gebaseerd. Toch verdient het aanbeveling de beleidsdoelen van de structuurvisie in relatie te brengen met het initiatief. De regels van het bestemmingsplan zijn immers niet toereikend voor een brede motivering vanuit beleid.

6.1.1 Hoofdfunctie/nevenfunctie en volwaardigheid (bij stap 3)

Voor de ruimtelijke ordening is de hoofdfunctie die functie, die de belangrijkste bedrijfsmatige gebruiksfunctie van de gebouwen en gronden is. Het 'bedrijfsmatige' wordt getoetst met economische kengetallen voor de bedrijfsmatige opzet en, indien nodig, de volwaardige omvang. Het bepalen van hoofdfuncties versus nevenfuncties gaat dus niet over de inkomensverhouding van functies.
Via de volgende werkwijze kan bepaald worden of een activiteit een hoofdfunctie of een nevenfunctie is.

a Als het bestemmingsplan bepaalt dat het hoofddoel een agrarisch bedrijf is dan dient er ook sprake te zijn van letterlijk een bedrijf en niet van agrarisch gebruik als 'decor'. In termen van ruimtelijke ordening: het agrarisch bedrijf is de hoofdfunctie. Het bedrijf wordt getoetst op de volwaardigheid. Bij volwaardigheid gaat het om de omvang van het bedrijf, bijvoorbeeld in nge. Het aantonen van een inkomen hoeft niet, rekeneenheden zijn voldoende. Iemand mag een ander belangrijk inkomen hebben en voor het bestemmingsplan toch agrariër zijn, mits het bedrijf volwaardig in omvang is.
b Is een nevenactiviteit gekoppeld aan een volwaardig bedrijf, dan is duidelijk dat dit de ruimtelijke (ordenings) voorwaarde of het vertrekpunt is. Het gaat dus niet om de verhouding van inkomsten, dat is een misverstand. De agrarische tak moet wel of niet volwaardig zijn. De neventak kan meer inkomsten genereren dan de hoofdfunctie. Dat is niet ruimtelijk relevant. Wat ruimtelijk relevant is en dus de afweging bepaalt, zijn dan de ruimtelijke effecten van die nevenactiviteit: op het erf zelf (aantal m2) of op de omgeving (landschap, verkeer, buren).
c Is er sprake van een omkering, namelijk dat de nevenactiviteit de

(tweede) hoofdfunctie kan worden in termen van ruimtelijke ordening, dan is een afweging van een nieuwe bestemming noodzakelijk. De ruimtelijke ordening staat niet toe dat door de nevenactiviteiten (via ontheffingen) de feitelijke hoofdfunctie en dus de bestemming wijzigt.

@ Zo kan het voorkomen dat de gemeente besluit medewerking te geven aan de dagrecreatieve activiteit bij een agrarisch bedrijf, die ruimtelijk een dusdanige omvang krijgt, dat dagrecreatie ruimtelijk de hoofdfunctie is. Een mogelijkheid is dan te kiezen voor een dagrecreatieve bestemming met nevenactiviteit landbouw. Nogmaals: het gaat om de ruimtelijke hoofdfunctie, niet of de dagrecreatie meer inkomen of omzet geeft.

@ Bij 'ruimtelijk relevant' moet met nadruk ook worden gedacht aan de relatie met de exploitatie van de gronden. De vraag 'is dit voor het bestemmingsplan wel een agrarisch bedrijf', laat zich door een dergelijke relatie met grondexploitatie en landschapsbeheer beantwoorden (zie punt a).

NB: de interne relatie is ook van belang voor de Wet milieubeheer. In deze wet heet dat het technisch-organisatorisch en economisch geheel.

6.1.2 Gerelateerd zijn aan de landbouw (bij stap 3)

Wanneer bepaald is dat een nevenactiviteit ondersteunend is aan de hoofdfunctie, is het nodig de relatie met de agrarische productie te toetsen.

@ Hier is een duidelijk onderscheid met beleid van vrijkomende agrarische bebouwing ('vab'). Daarin is geen relatie met de landbouwtak vereist. Bij de afwegingen over 'verbrede landbouw' wordt vaak voortgebouwd op het vab-beleid. Hierdoor zijn veel situaties ontstaan die de vraag oproepen of de toegestane activiteiten wel thuishoren op de boerderij of het platteland. Voortbouwen op vab-beleid is een werkwijze die uiteindelijk averechts werkt voor nevenactiviteiten die oprecht zijn verbonden aan de agrarische productie.

Het bepalen van de relatie van de nevenactiviteit met de agrarische productie kan als volgt worden benaderd:

1 De agrarische productie is volwaardig van omvang of is minstens bedrijfsmatig van opzet (bij gemengde takken of starters)
Is de agrarische productie niet volwaardig van omvang, dan is voor de ruimtelijke ordening een andere functie de hoofdfunctie. De nevenactiviteit is dan niet ondersteunend aan een hoofdfunctie. Indien dit niet relevant is voor het gekozen beleid, dan volgt 2.

2 De agrarische productie vindt in hoofdzaak grondgebonden plaats.
Is dit het geval, dan volgt 3.
Als de nevenactiviteit zich heel direct richt op de niet-grondgebonden tak, dan geldt het volgende (zie ook 2.2.5):
   - bij productie in niet toegankelijke stallen of productieruimten, is er geen relatie mogelijk
   - is er echter sprake van vormen van demonstratie, educatie, onderzoek, energiewinning en dergelijke, dan is de activiteit wel gerelateerd.

   (De relatie met niet-grondgebonden vormen komt hierna niet meer aan de orde.)

3 De nevenactiviteit maakt gebruik van de agrarische productie, werkt mee of bewerkt producten of verricht diensten bij de productie/producten.
Voorbeelden zijn: zorglandbouw (hulpboeren), mee laten werken van recreanten, bewerken producten, maar ook: werken, spelen of leren met producten en landbouwdieren die bij dit bedrijf horen.
Is dit het geval, dan is de activiteit gerelateerd. Zo niet, dan volgt 4.

4 De nevenactiviteit gebruikt de ruimte of de gronden, en verweeft een functionerend landbouwbedrijf daarbij in de uitvoering;
Dit type bedrijf is net iets meer dan uitsluitend achtergrond en decor. Er is geen directe interactie tussen bezoekers en productie maar er is wel een zeer directe relatie met het verhaal van het agrarisch bedrijf, blijkend uit bijvoorbeeld openingstijden en inrichting. Dit kan het geval zijn bij excursies, dagopvang van ouderen, agrarische kinderopvang, boerengolf, een restaurant met eigen producten of een winkel.

De relatie tussen de bezoeker en de (agrarische) productie is essentieel voor het succes van de activiteit. Stopt de landbouw, dan stopt de formule en stopt het succes.
Is dit het geval, dan is de activiteit gerelateerd. Zo niet, dan volgt 5.

5 De nevenactiviteit gebruikt de ruimte of de gronden, en voegt een nevenactiviteit toe die naast het agrarische bedrijf staat.
De relatie leunt meer op het platteland in algemene zin: rust, oude gebouwen, ruimte. De relatie met de landbouw is beperkt tot bijvoorbeeld het gebruik van een voormalig agrarisch gebouw voor logies, kinderopvang of vergaderruimte, of gebruik van het erf voor kamperen met kampeerauto's of met tenten in de oude boomgaard.
Om te bepalen of de nevenactiviteit gerelateerd is aan de landbouw, dient in deze situaties gekeken te worden in welke mate de inrichting van het bedrijf, de inzet van de ondernemer bij de uitvoering, en het verhaal rond de activiteit, voortbouwen op landbouw of platteland. De beoordeling hiervan is sterk kwalitatief en subjectief. De afweging kan hier zijn in welke mate het gebruik helemaal los staat van het platteland, of dat er nog enige relatie is, zoals bijvoorbeeld bij kamperen of verhuur als groepsaccommodatie. Is de kwaliteit te beoordelen als sterk, dan is de activiteit gerelateerd. Is de kwaliteit zwak tot afwezig, dan is de activiteit niet gerelateerd, en volgt 6.

6 De nevenactiviteit gebruikt de ruimte of de gronden, en voegt een nevenactiviteit toe die geheel los van het agrarische bedrijf staat. Het bedrijf verhuurt als het ware een gebouw. Er is nauwelijks inzet van het agrarische gezin in deze tak en de inrichting scheidt duidelijk bedrijf en deze activiteit. Is dit het geval dan is de activiteit zeker niet gerelateerd.

Tabel 5 Toets of nevenactiviteit wel of niet gerelateerd is aan hoofdfunctie

1	Volwaardig agrarisch bedrijf?	Nee: niet gerelateerd	Ja, toets 2 ↓
2	Grondgebonden?	Nee, niet grondgebonden Is de productieruimte: • niet toegankelijk? niet gerelateerd • wel toegankelijk voor demonstratie, onderzoek e.d.?: • gerelateerd aan niet-grondgebonden landbouw	Ja, toets 3 ↓
3	Nevenactiviteit maakt gebruik van landbouwproductie?	Nee? toets 4 ↓	Ja: gerelateerd
4	Nevenactiviteit gebruikt ruimte/grond en verweeft agrarisch bedrijf bij uitvoering?	Nee? toets 5 ↓	Ja: gerelateerd
5	Nevenactiviteit gebruikt ruimte/grond en voegt losstaande activiteit naast bedrijf toe maar benut 'sfeer'?	Kwaliteit relatie van activiteit met agrarisch bedrijf zwak? Toets 6 ↓	Kwaliteit relatie sterk?: gerelateerd
6	Nevenactiviteit staat inhoudelijk los van bedrijf	Niet gerelateerd	

6.2 Nieuw initiatief: proces

De gemeente kan de aanvraag voor toetsing van een nieuwe nevenactiviteit op verschillende manieren in behandeling nemen. Hieronder staan daarvan drie voorbeelden: via een nieuwe wijze van intake en coaching (Alphen aan den Rijn), via een structurele procedure voor planherziening (Gemert – Bakel) en via het raadplegen van een vaste adviescommissie van burgers (Boxtel). Met deze methoden is het mogelijk om door in te haken op de inhoudelijke aspecten van de regels, de inhoudelijke kwaliteit van plannen in het proces te verbeteren, en niet achteraf te corrigeren.

Methode Alphen aan den Rijn

De gemeente Alphen aan den Rijn constateerde dat de nieuwe structuurvisie (vastgesteld in 2009) ook een nieuwe werkwijze vereiste, namelijk om bij initiatieven van burgers en ondernemers de dialoog met hen aan te gaan. De gemeente had in de structuurvisie vastgesteld:

- dat alle grondeigenaren gevraagd wordt zich in te zetten voor de kwaliteiten van het buitengebied. Dit is geen unieke opgave voor landbouwbedrijven.
- dat kwaliteit niet wordt bepaald door de functie te benoemen maar door te sturen op de invulling van de nevenactiviteit.

In de lijn van ontwikkelingsplanologie is de centrale vraag aan initiatiefnemers 'mag het volgens het bestemmingsplan?' (toelatingsplanologie) opgeschoven naar 'kan uw plan bijdragen aan de beleidsdoelen of wensen van de gemeenschap?', zoals die dus in de structuurvisie staan. Op basis van deze tweede vraag is voor nieuwe initiatieven een nieuwe werkmethode opgezet om van idee naar vastgesteld plan te komen:

a de eerste stap van de gemeente is de initiatiefnemer een toelichting te geven van de beleidsdoelen van de structuurvisie voor het desbetreffende initiatief (locatie en onderwerp), en die zaken in detail door te nemen. De gemeente neemt het plan niet in ontvangst en gaat niet 'helpen' of 'meedenken'.

b de tweede stap is een toelichting van de initiatiefnemer op het plan op de locatie. Hij of zij beantwoordt de centrale vraag hoe het plan bijdraagt aan de doelen uit de structuurvisie. De beleidsmedewerker oordeelt niet en bevraagt slechts de doelen. Wederom geldt dat de gemeente niet 'meedenkt'.

c in de derde stap dient de initiatiefnemer een plan in. De gemeente neemt een principebesluit over het wel of niet meewerken aan het plan, en de initiatiefnemer levert vervolgens alle vereisten aan voor de vaststelling van het plan.

d de vierde stap is het doorgeleiden van het plan naar de besluitvorming.

Methode Gemert – Bakel

De gemeente Gemert – Bakel heeft jarenlang ingezet op kwaliteit in het buitengebied via reconstructie en landschapsbeheer. Ondernemers en burgers denken in deze lijn mee en komen met nieuwe initiatieven. Om nieuwe initiatieven naar een bestemming te geleiden, heeft de gemeente besloten geen integrale herziening van het bestemmingsplan buitengebied te maken, en ook niet elke herziening afzonderlijk op te pakken. In plaats daarvan bundelt ze de initiatieven in een cyclus van halfjaarlijkse partiële planherzieningen.
Hiermee bereikt ze dat er een cyclus ontstaat van beleidsafwegingen, vertalingen in bestemmingsplanregels, procedures en raadsbesluiten. Bovendien beperkt het de legeskosten voor de initiatiefnemer.

Methode Boxtel

De gemeente Boxtel heeft bij het bestemmingsplan uit 1994 en recentelijk bij het bestemmingsplan uit 2008 een maatschappelijke adviescommissie ingesteld. De commissie is door de gemeenteraad benoemd en bestaat uit locale vertegenwoordigers van landbouw, natuur en milieu, en cultuurhistorie. In de bestemmingsplanregels staat aangegeven wanneer en op welke onderdelen de adviescommissie adviseert aan burgemeester en wethouders. De basis voor het advies ligt nadrukkelijk in vastgestelde bestemmingsplan. De adviescommissie heeft een stevige rol in procedures waar de kwaliteit erg belangrijk is. Denk aan de aanlegvergunningen en aan afwijkingsprocedures die zijn gekoppeld aan een te overleggen, zogenoemd (landschaps)versterkingsplan. Deze manier van werken stimuleert de locale verantwoordelijkheid.

Bijlage 1 Nevenfuncties in structuurvisies, punten van onderzoek bij de kernthema's

Landschap (landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand)

Gebied: indeling landschapstypen: van historisch naar gewenste typen;
structuurbepalende elementen

Nevenfuncties: vanuit de landschapstypering gaat het vooral om nevenfuncties die zich op de gronden, dus buiten de erven richten. Het betreft dan nieuw grondgebruik of zeer bepalend medegebruik: nieuwe natuur en verblijfsrecreatie buiten het erf.
De centrale analysevraag is hier dan: welke bijdrage of wisselwerking heeft de nevenfunctie op het landschapssysteem/type.

NB: Veel Structuurvisies geven vanuit het landschapstype ook aanwijzingen over de erfinrichting (als beeldkwaliteitsplan of als opstap hiervoor).

Natuur (biodiversiteit, habitat, soorten)

Gebied: abiotisch systeem; spreiding en afhankelijkheid soorten

Nevenfuncties: vanuit de analyse van de actuele en gewenste waarden voor natuur zijn vooral de hoofdfuncties in het buitengebied bepalend, en niet de nevenactiviteiten. De nevenactiviteit natuurbeheer sluit aan bij de natuurdoelen van de Structuurvisie en hoeft als nevenactiviteit geen nadere afweging. De aanleg van nieuwe natuur moet worden afgewogen – ook als nevenactiviteit – tegenover de effecten op het (agrarisch cultuur)landschap, zie vorig punt Landschap.

Water (grondwater, oppervlaktewater, waterbeheer)

Gebied: watersysteem, waterbeheereenheden, waterwinning functies van het watersysteem voor ecologie etc

Nevenfuncties: vanuit de analyse van het watersysteem zijn vooral de ontwikkelingen van de hoofdfuncties bepalend, zoals uitwerking van het principe 'functie volgt water'. Voor nevenactiviteiten is er geen bepalende relatie op gebiedsniveau of niveau Structuurvisie.

Cultuurhistorie (bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie)

Gebied: gebieden verwachtingswaarde archeologie, gegevens historische geografie

Nevenfuncties: vanuit de analyse van het gebied is kennis van de (cultuur)historie een bepalende factor voor versterking van de multifunctionaliteit in de zin van streekeigenheid (entiteit) en identiteit (uniekheid). Voor nevenactiviteiten is er geen bepalende relatie op gebiedsniveau of niveau Structuurvisie. Uitzondering: sommige provincies stellen beperkingen in archeologische gebieden met hoge verwachtingswaarde.

Milieu (geluid, stof, geur, verspreiding, leefklimaat)

Gebied: geurvisie obv Wgv; Nb-wet ammoniak; plan-m.e.r.

Nevenfuncties: Milieu speelt vooral op het niveau van de bedrijfsvoering en inrichting. Wetgeving bepaalt dat zoneringen meespelen op het niveau van de Structuurvisie, naast de afweging van de noodzaak van een plan-m.e.r.
Voor nevenfuncties waar mensen 'verblijven' is de Wet geurhinder en veehouderij bepalend. Daarom is geur een aspect voor Structuurvisie voor bijvoorbeeld recreatie, dagopvang ouderen en kinderopvang. Bij geurhinder zijn in Structuurvisies twee aspecten van belang:

1 de Wgv biedt de mogelijkheid om via een Geurvisie maatwerk te leveren die specifiek ingaat op gemeentelijke problematiek en keuzen.
2 de Wgv is een toets in kader van milieuvergunning: de Wet milieubeheer stelt dat de nevenactiviteit onderdeel moet zijn van de 'inrichting', zijnde een organisatorisch en technisch-economisch geheel. Indien niet, dan botsen de twee zogenaamde inrichtingen op één erf al snel met afstandsvereisten (mits Geurvisie dit uitzondert). Op dit punt zou de Structuurvisie grenzen kunnen aangeven.

Infrastructuur: verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen

Gebied: verkeerstypologie wegen en deelgebieden, verkeerscapaciteiten; leidingstraat, externe veiligheid;

Nevenfuncties: de verkeersaantrekkende werking is een veel genoemd aspect bij beleidsafwegingen van nevenfuncties, meestal op het niveau van de vergunningverlening. In Structuurvisies kan worden gewerkt met verkeersdoelen of mobiliteitsdoelen per deelgebied. Nevenfuncties die een bepalende relatie hebben met verkeer, kunnen dan worden gekoppeld aan deze verkeersdoelen.

NB: Dit voorkomt op bestemmingsplanniveau het onduidelijke criterium van 'geen verkeersaantrekkende werking', waarmee bovendien vooral autoverkeer wordt bedoeld.

Gezondheid (externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid)

Gebied: veeconcentratiegebieden

Nevenfuncties: gezondheidseffecten tussen dier-dier en mens-dier zijn van belang voor keuzen in Structuurvisies zoals de landbouwontwikkelingsgebieden in de Reconstructies zandgebieden. Voor Structuurvisies is dit een nieuw onderwerp dat door sommigen (oneigenlijk?) onder de plan-m.e.r. wordt gebracht. Het vaststellen van veeconcentratiegebieden (hoofdfunctie) betekent dat in deze gebieden verblijfsfuncties van mensen in de regel niet gewenst zijn. Evenzo kan in de structuurvisie worden afgewogen of het verblijven van mensen op alle grondgebonden veehouderijen wellicht wel, en op alle niet-grondgebonden bedrijven ('veeconcentratiebedrijven') wellicht niet is gewenst.

Sociale context (demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, Wmo)

Gebied: samenspel demografie en voorzieningen; samenwerkingen

Nevenfuncties: de sociale en economische betekenis van nevenactiviteiten kunnen in Structuurvisie worden benoemd en kunnen leiden tot keuzen naar deelgebieden, omvang en aard. Dit wordt nu vaak niet benut. Het kan gaan om: aansluiting Wmo-doelen, sociale doelen van voorzieningen in dorpen of verspreid (ook kinderopvang, BSO, dagopvang ouderen), zorgmensen als onderdeel van arbeid in platteland. Vergelijk distributie-planologisch onderzoek.

NB: Door enkele gebiedsvertegenwoordigers is gewezen op de destabiliserende werking voor de beschikbaarheid en prijs van agrarische gronden door het toestaan van nevenfuncties, met name door niet-boeren zoals door zorginstellingen, die ook zorgboerderijen exploiteren. Dit aspect is van belang voor beleidskeuzen.

Economie (werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/inkomen)

Gebied: economische profielen deelgebieden; samenwerkingen

Nevenfuncties: de sociale en economische betekenis van nevenactiviteiten kunnen in Structuurvisie worden benoemd en kunnen leiden tot keuzen naar deelgebieden, omvang en aard. Dit wordt nu vaak niet benut (zie opmerking in 4.1, punt 2). Een soort distributie-planologisch onderzoek/analyse voor het landelijk gebied kan behulpzaam zijn. Het kan gaan om keuzen bij: ontwikkeling (kleinschalige) horeca, aansluiting economiedoelen en verkeersdoelen, aansluiting sociale doelen van dorpen en daarbuiten, en van zorgopgaven (van mantelzorg tot zorgarbeid) op het platteland.

De Ruijter

Bijlage 2 Overzicht jurisprudentie

Ruimtelijk/planologisch relevante en ruimtelijk/planologisch niet-relevante aspecten bij een bestemmingsplan

1. Maatschappelijke en ethische redenen als reden voor het uitsluiten van seksinrichtingen overschrijden de grenzen van artikel 10 WRO (ABRvS 22-05-2000, Barneveld: AB 2002, 367).
2. Het sluiten van een convenant kan niet in de plaats treden van een rechtstreeks op het bestemmingsplan berustend stelsel van bescherming (aanlegvergunningenstelsel). Strijd met artikel 10 van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het convenant kan slechts worden beschouwd als een aanvullend middel ter bereiking van de daarin opgenomen doelen. (ABRvS 24-01-2000, Leerdam: Br 200, 414).
3. Brandpreventie (zoals een maximale vuurbelasting) of daarmee vergelijkbare aspecten betreffen niet op de bestemming van de grond betrekking hebbend belangen (25-08-1972, Haarlemmermeer). De bouwverordening (thans het Bouwbesluit of Besluit brandveilig gebruik bouwwerken) regelt voldoende.

4. Bestemmingsplannen kunnen geen regels bevatten ter regulering van concurrentieverhoudingen dan wel ter bescherming van de belangen van in de omgeving gevestigde bedrijven. Van distributie-planologische bezwaren is slechts sprake bij duurzame ontwrichting van het in het verzorgingsgebied aanwezige voorzieningen (ABRvS 19-02-1998, Doetinchem; Gst.19999,7108/9).
5. Wijze van exploitatie (van een kampeerterrein, beheer in één hand) hoort niet in de regels van een bestemmingsplan (ABRvS 22-01-1991,Texel, AB 1991,364).
6. Onderscheid naar herkomst van bedrijven (ten minste 2 jaar binnen de gemeente gevestigd) kan niet worden geaccepteerd als regeling in een bestemmingsplan (KB 21 februari 1995, Alkemade, AB 1995,477). Wel toelaatbaar is een regeling voor plaatselijk verzorgende bedrijven waarvoor verplaatsing vanuit de kern uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening gewenst is.
7. de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan geen grondslag bieden voor een regeling in het bestemmingsplan, die een specifieke groep van mensen (bijvoorbeeld autochtone woondoeleinden, persoonsbinding), met uitsluiting van anderen, toestaat een woning te bouwen of te gebruiken. Wel toelaatbaar is zo'n onderscheid via ontheffing/ wijziging omdat die bepalingen geen rechtstreeks toetsingskader is voor vergunningverlening. KB Bunnik 25 oktober 1985 nr. 16.
    - Herkomst van toekomstige bewoners bij het reguleren van gebruik van gronden niet planologisch relevant (ABRvS 26 augustus 2009, Buren: 200806020/1/R2.)
    - Herkomst van bedrijven is bij het reguleren van gebruik van gronden voor bedrijfsdoeleinden planologisch niet relevant (ABRvS 12 augustus 2009, Olst-Wijhe: 200807915/1/R2).
    - Eigendomsverhoudingen als zodanig zijn ruimtelijk niet relevant (ABRvS 21 april 2004 Gemert-Bakel: 200304297/1.
    - Voorwaarden mogen slechts aan vrijstelling worden verbonden ter bescherming van belangen waarvoor vrijstelling wordt verleend (ABRvS 20 december 2008, Capelle aan de IJssel: 200802770/1).

- Verschil tussen bestemming nutstuinen en verblijfstuinen is planologisch relevant omdat de verschillende omvang van bouwwerken en inrichting planologisch relevant zijn (ABRvS 8 augustus 2007, Haarlemmermeer: 200608559/1. Noodzaak tot onderscheid in bouwregels kan aanleiding zijn tot onderscheid in bestemming(scategorie).

Bijlage 3 Relevante publicaties

Bedrijven en milieuzonering; handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk, VNG, 2009.

Leidraad verbrede landbouw in bestemmingsplannen, Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland & De Groene Long, RBOI, 2009.

Kompas Multifunctionele Landbouw, door de rijksoverheid vastgestelde oplossingen voor strijdigheden in regelgeving , ministerie EZ, ministerie Financiën, Taskforce Multifunctionele Landbouw en Antwoord voor Bedrijven, 2009.

Kwaliteit in meervoud; conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, P. Hooimeijer, H. Kroon en J. Luttink, 2001.

Mogelijkheden voor ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven binnen bestaande regelgeving, J. Vader, WUR-LEI, 2009.

Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, Naar een nieuw instrument voor gebiedscertificering voor bedrijven, M. Vijn, F. van Alebeek, P. de Wolf, A. Visser, 2010.

Ruimte voor biologische landbouw, onderzoek naar stimulerende beleidsinstrumenten in de ruimtelijke ordening, H. Wieringa en M. van Boxtel, Land & Co, IPO, 2007.

95 vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Taskforce Multifunctionele Landbouw en Instituut voor Agrarische Recht, december 2010.

Wat mag ik? Handreiking over regels voor ondernemers in de multifunctionele landbouw, H. Wieringa, M. van Boxtel, Taskforce Multifunctionele Landbouw, 2010.